

68-D-25

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador Centro, a las doce horas con quince minutos del día cuatro de mayo de dos mil veintiséis.

sociedad anónima de capital variable –S.A. de C.V.–, mediante sus apoderados, los señores]

y interpuso denuncia contra el Jefe Delegado Contravencional Municipal de la Alcaldía Municipal de San Salvador Sur, departamento de San Salvador; con documentación adjunta (ff. 1 al 28).

Al respecto, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. El artículo 80 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental (en lo sucesivo RLEG), determina los supuestos que constituyen causales de improcedencia de la denuncia, entre las cuales destaca que el hecho denunciado no constituya una transgresión a los deberes o prohibiciones éticos; y que este sea de competencia exclusiva de otras instituciones de la Administración Pública, de conformidad con las letras b) y d) de la citada disposición legal.

Al respecto, el principio de legalidad “[...] impone el actuar riguroso de la Administración conforme lo que estipule la ley en cuanto a la creación del catálogo predeterminado, claro y preciso de las infracciones penales y administrativas. Del mismo devienen dos principios que han adquirido una clara autonomía en esta sede, el de reserva legal y de tipicidad” (Sentencia del 29-IV-2013, Inc. 18-2008, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

En ese sentido, «[l]a Administración Pública, en apego al principio de legalidad, debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellas actividades que éste le autorice o permita. Así lo estatuye el art. 86 de la Constitución [Cn] (...)» [sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el 25-IV-2022, en el proceso con referencia 256-2017]. En consecuencia, «[e]l Tribunal de Ética Gubernamental, como institución de derecho público y ente rector de la ética pública, se encuentra vinculado por razón del principio de legalidad a ceñir sus actuaciones estrictamente a lo preceptuado por la ley de la materia (...)» [sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el 16-VIII-2021, en el proceso con referencia 115-2016].

Conforme a lo anterior, toda conducta u omisión constitutiva de infracción administrativa debe estar descrita con claridad en una norma jurídica; así, la potestad sancionadora de esta institución se restringe únicamente a los hechos contrarios a los deberes y prohibiciones éticos regulados en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental (en adelante LEG); ya que la potestad sancionadora de la Administración Pública es un poder que deriva del ordenamiento jurídico, por lo que la delimitación de su ámbito de competencia se encuentra establecida en la ley respectiva; de manera que la LEG, como normativa que rige el actuar de este Tribunal, establece la definición inequívoca de la materia de deber y prohibición ética y esto es lo que permite a este órgano colegiado encajar los hechos planteados a una infracción determinada.

II. Los apoderados de la sociedad denunciante expusieron que la Unidad Contravencional Municipal de la Alcaldía Municipal de San Salvador Sur dictó resolución el día tres de noviembre

de dos mil veinticinco, dentro del procedimiento simplificado identificado con la referencia CV-SM-300625-181, la cual fue debidamente notificada el día catorce de noviembre de dos mil veinticinco a la citada sociedad.

Mediante dicha resolución se concedió a la referida sociedad un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la notificación respectiva, para que procediera al cese y suspensión de actividades, así como al traslado a un área industrial, plazo que vencía el día ocho de diciembre de dos mil veinticinco. No obstante, el día veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco, el Jefe Delegado Contravencional Municipal de la citada Alcaldía ordenó la ejecución inmediata del cierre, haciendo uso de recursos municipales, personal operativo e instrumentos, y solicitó además el apoyo de la Policía Nacional Civil, pese a que el plazo otorgado aún no había vencido, no existía incumplimiento por parte del administrado, no se contaba con resolución firme ni con orden de ejecución forzosa.

En razón de lo anterior, los apoderados de la sociedad denunciante sostuvieron que dicha actuación constituye una vía de hecho administrativa, ejecutada sin competencia temporal, vulnerando los principios de legalidad, razonabilidad, debido proceso, imparcialidad y seguridad jurídica.

Por ello, se invocó la vulneración del deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, en tanto el Jefe Delegado Contravencional Municipal de San Salvador Sur habría empleado personal municipal, recursos operativos, vehículos, tiempo y funciones públicas para la ejecución de un acto administrativo "irregular", que no se encontraba vigente.

Asimismo, se alegó la infracción del deber ético tipificado en el artículo 5 letra b) de la LEG, por cuanto el citado servidor público no solo omitió denunciar, sino que participó activamente en la ejecución de actos ilegales, con pleno conocimiento de que el plazo conferido no había vencido.

Finalmente, se argumentó la transgresión del deber ético estipulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, en virtud de que el referido servidor público no se excusó ante la existencia de un "conflicto institucional".

III. Es importante señalar que para que la denuncia o aviso sea procedente ante este Tribunal es imprescindible que el asunto expuesto en la misma sea propio del marco ético establecido en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG, de manera que, si los hechos no encajan en alguna de esas normas, su conocimiento corresponderá a otras instancias y mecanismos establecidos en distintas áreas del ordenamiento jurídico, ajenos a la competencia de esta autoridad.

Ello es así, por cuanto toda autoridad administrativa está supeditada a una serie de principios de rango constitucional, entre los que destaca el de legalidad consagrado en el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución. Como consecuencia de ello, la Administración Pública sólo puede actuar cuando existe una ley formal que la habilite para tal efecto, y dentro de los límites establecidos por la misma.

En el caso bajo análisis, los apoderados de la sociedad S.A. de C.V. sostienen que la actuación del Jefe Delegado Contravencional Municipal de la

Alcaldía Municipal de San Salvador Sur constituye una vulneración a los deberes éticos regulados en el artículo 5 letras a), b) y c) de la LEG.

Al respecto, este Tribunal considera oportuno aclarar que el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, en relación con el catálogo de principios rectores que comprende la citada ley —entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia— exhorta a todos aquéllos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma racional y destinarlos únicamente para fines institucionales, pues su desvío hacia objetivos particulares indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

En ese orden de ideas, los recursos públicos —bienes y fondos— que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios, sino que pertenecen y están al servicio de la colectividad, y en particular, a la consecución de los fines institucionales. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios personales, sectoriales u otros, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones propias de la institución en la que se desempeña, lo cual debe de manera inevitable servir a la realización de un interés colectivo, es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

En el caso concreto, la sociedad denunciante atribuyó al Jefe Delegado Contravencional Municipal el uso indebido de recursos y bienes de la Alcaldía Municipal de San Salvador Sur, al haberlos empleado —según su apreciación— para la ejecución de un acto administrativo “irregular”.

Sin embargo, del análisis integral de los hechos, este Tribunal advierte que la actuación cuestionada no revela un desvío de recursos públicos hacia fines personales, particulares o ajenos a la función pública, sino que se enmarca en una irregularidad de carácter procedimental vinculada a la gestión y cómputo de los plazos administrativos por parte de la citada municipalidad. En ese contexto, los recursos y bienes institucionales fueron utilizados con la finalidad de ejecutar actuaciones relacionadas directamente con las competencias y atribuciones propias de la Unidad Contravencional Municipal, orientadas al cumplimiento de fines institucionales.

En consecuencia, no se advierten elementos sobre una posible infracción al deber ético previsto en el artículo 5 letra a) de la LEG, pues no se ha acreditado que el servidor público denunciado haya dispuesto de recursos públicos con un propósito distinto al interés institucional ni que los haya orientado a la satisfacción de intereses personales o particulares.

Por otro lado, el deber ético previsto en el artículo 5 letra b) de la LEG se concreta en la obligación de todo servidor público de dar aviso oportuno a la autoridad competente —en este caso, al Tribunal de Ética Gubernamental o a la Comisión de Ética Gubernamental correspondiente— cuando cuente con conocimiento razonable sobre el posible cometimiento de una infracción ética regulada en la LEG, a fin de que se inicie la investigación respectiva y, de ser procedente, se imponga la sanción correspondiente.

En ese sentido, resulta necesario precisar que el referido deber no se extiende a la obligación de denunciar cualquier conducta contraria al ordenamiento jurídico en general —como

lo señala la sociedad denunciante— sino que se circunscribe de manera específica a aquellos hechos que vulneren los deberes y prohibiciones éticos expresamente tipificados en la LEG, cuya investigación y eventual sanción son competencia exclusiva de este Tribunal. Por tanto, la infracción al artículo 5 letra b) de la LEG solo se configura cuando el servidor público, teniendo conocimiento razonable de una posible transgresión ética en los términos de dicha ley, se abstiene injustificadamente de ponerla en conocimiento de este Tribunal.

Por consiguiente, no se advierten elementos que permitan considerar la configuración de la infracción ética alegada, en tanto los hechos expuestos se limitan a sostener que el servidor público denunciado omitió denunciar un acto que se estima ilegal y, además, participó activamente en su ejecución. Dicha circunstancia, sin embargo, no resulta subsumible en el supuesto normativo del artículo 5 letra b) de la LEG, puesto que el deber allí previsto se circunscribe exclusivamente a la omisión de denunciar posibles infracciones éticas reguladas por dicha ley, y no a la falta de denuncia de cualquier irregularidad o ilegalidad administrativa, conforme a lo expuesto en los apartados precedentes.

Finalmente, el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG establece un mandato claro, expreso y categórico para los servidores públicos, consistente en la obligación de presentar excusa formal y abstenerse de intervenir en toda decisión, trámite o procedimiento en el cual, aun cuando por razón de su cargo les corresponda participar, su interés personal —o el de su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o socios— entre en conflicto con el interés público que están llamados a tutelar.

En ese sentido, el artículo 3 letra j) de la LEG define el conflicto de interés como todas “[a]quellas situaciones en que el interés personal del servidor público o el de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público”, destacando que la sola concurrencia de dicha colisión de intereses es suficiente para activar el deber de excusarse, sin que resulte necesario acreditar un beneficio efectivo o un daño concreto.

Por tanto, no se trata de cualquier clase de conflicto —como lo indica la denuncia al señalar un “conflicto institucional”—, sino que la disposición citada refiere supuestos específicos en los cuales la objetividad e imparcialidad que deben regir las decisiones de los servidores públicos se ven comprometidas, erosionando la confianza pública y justificando, en consecuencia, la separación inmediata del servidor público del conocimiento y resolución del asunto.

En atención a las consideraciones anteriormente desarrolladas, al analizar el caso concreto este Tribunal advierte que la actuación denunciada no encaja en ninguna de las infracciones a los deberes éticos previamente citados; ni tampoco a las tipificadas en el artículo 6 y 7 de la LEG; en consecuencia, tales hechos no constituyen objeto de control por parte de este Tribunal.

En ese sentido, el contenido de la denuncia se limita a poner de manifiesto una situación vinculada a los procedimientos de la Alcaldía Municipal de San Salvador Sur, los cuales se encuentran sujetos a regulaciones específicas y al cumplimiento de plazos propios. Dicha materia es ajena al ámbito de competencia de este Tribunal, en tanto no se exponen ni se desarrollan

elementos que permitan inferir la posible configuración de infracciones a la ética pública, en los términos definidos por la LEG.

En ese sentido, y a partir del análisis de la documentación adjunta a la denuncia, se concluye que lo planteado constituye una controversia de naturaleza administrativa que debe ser atendida y resuelta por las instituciones competentes, conforme a la materia que legalmente les corresponda.

Y es que la tipificación de conductas y establecimiento de sanciones es creada por el legislador y no por la autoridad administrativa, pues esta última se limita a su aplicación, como manifestación del respeto a la legalidad y a la seguridad jurídica. En consideración a ello, cabe resaltar que *“el principio de tipicidad como derivación del principio de legalidad en materia punitiva, impone el límite a la Administración que únicamente pueda sancionar a una persona cuando exista previamente un tipo administrativo que describa de manera certera una conducta considerada ilegal”* (resolución pronunciada el 26-VI-2018 por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo en el proceso referencia 00011-18-ST-COPA-2CO).

Así pues, este Tribunal se encuentra impedido de conocer respecto de los hechos objeto de denuncia antes señalados; por lo cual ésta deberá declararse improcedente.

Finalmente, es preciso acotar que la imposibilidad por parte de este Tribunal de controlar las actuaciones denunciadas no significa una desprotección de los bienes jurídicos que pudieran verse comprometidos, sino únicamente que deberán ser otras instancias las que, dentro de sus competencias, evalúen y determinen las responsabilidades que correspondan; pudiendo la sociedad denunciante, si así lo estima pertinente, avocarse a las mismas a fin de denunciar lo ocurrido.

Por tanto, con base en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 de la LEG, y 80 letras b) y d) del RLEG, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Declárase* improcedente la denuncia presentada por la sociedad

S.A., de C.V., mediante sus apoderados, los señores

y

por los hechos y motivos

expuestos en el considerando III de la presente resolución.

b) *Tiénese* por señalado para recibir notificaciones la dirección que consta a f. 2 vuelto del presente expediente.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

00000000